



Nota Técnica  
n.º 8/09

---

**CUMPRIMENTO DE METAS FISCAIS  
DA UNIÃO EM 2008**

**Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais**

**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA  
RESULTADOS ATÉ DEZEMBRO**

***José Fernando Cosentino Tavares  
Márcia Rodrigues Moura***

---

3/Junho/2009

Endereço internet: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/conheca/estruturaadm/conof>

E-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

---

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

---



## ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
I - O RELATÓRIO DO CUMPRIMENTO DE METAS .....	3
II – RESULTADOS FISCAIS .....	3
III – CUMPRIMENTO DE METAS DA UNIÃO.....	5
IV – RECEITAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE .....	7
V – DESPESAS.....	11
VI - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EM MERCADO NO EXERCÍCIO.....	14
VII - PARÂMETROS .....	17
VIII – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E PPI .....	18



## I - O RELATÓRIO DO CUMPRIMENTO DE METAS

1. Para atender o art. 9º da LRF (§ 4º) e o § 2º do art. 2º da LDO, o Executivo enviou ao Congresso Nacional relatório de cumprimento da meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do programa de dispêndios globais (PDG) das empresas estatais federais do terceiro quadrimestre de 2008 ("Relatório").
2. As metas são geralmente estabelecidas na LDO em percentagem do PIB estimado para o exercício. As metas quadrimestrais são, por sua vez, estabelecidas no decreto de programação financeira, a ser editado em até 30 dias após a sanção da lei orçamentária, e em suas alterações. Para 2008, a lei orçamentária só foi sancionada em 24/3/08, e o Decreto 6.439 foi baixado em abril. Seguiram-se quatro alterações, a última (Decreto 6.671), de 1/12. O comparativo entre metas e o efetivamente realizado foi elaborado pelo Tesouro Nacional tendo em conta esse decreto e o imediatamente anterior (Decreto 6.589). No caso das receitas administradas (pg. 10 do Relatório), usou-se como referência para comparação as projeções de arrecadação do Decreto 6.589, subestimando-se os desvios.
3. Inadequado no Relatório até 2007 era a apresentação dos componentes do cálculo dos resultados, que diferia da que consta na publicação "Resultado do Tesouro Nacional" e era demasiadamente agregada no tocante às despesas. Isso impedia a confirmação desses números em outras fontes e também uma melhor avaliação do acerto das previsões na programação financeira. Essa situação melhorou em parte em 2008, por conta de novo dispositivo a respeito na LDO, determinando que o Relatório contenha "o resultado primário obtido até o quadrimestre, discriminando, em milhões de reais, receitas e despesas, obrigatórias e discricionárias, no mesmo formato da previsão atualizada para todo o exercício", demonstrativo que está na pg. 20 do Relatório.

## II – RESULTADOS FISCAIS

4. O superávit do setor público consolidado em 2008 foi de 4,1% do Produto Interno Bruto, como mostra a Tabela da página seguinte.
5. O resultado do setor público consolidado superou a meta da LDO<sup>1</sup> de 3,8 % do PIB (e de 3,53% do PIB, se descontadas as despesas efetivamente realizadas com o Projeto Piloto de Investimento; e 3,31% se todo o PPI previsto tivesse sido realizado).
6. O resultado em 2008 e o aumento do superávit primário em relação a 2007 se deram graças ao desempenho da União, em particular do INSS, cujo déficit diminuiu substancialmente. A situação dos governos regionais e suas estatais (pouco mais de 1,1% do PIB) tem oscilado, mas o resultado continua acima do previsto (0,95% do PIB).
7. O exercício de 2008, apesar da precariedade no último bimestre, foi excepcional do ponto de vista da arrecadação federal, inclusive da Previdência, o que propiciou apartar mais de R\$ 14 bilhões para a formação do Fundo Soberano do Brasil sem prejuízo do atingimento com folga da meta fiscal. O superávit do setor público apurado estatisticamente pelo Banco Central somado ao aporte federal ao FSB em 2008 iguala quase 4,6% do PIB, o maior saldo positivo desde 2000.
8. Desde 2002 as metas de resultado primário do setor público foram sistematicamente superadas. Os resultados obtidos foram crescentes, e em 2005 chegou-se a 4,35% do PIB. Apesar disso, nesse exercício a dívida líquida caiu muito pouco, pois os juros nominais e o déficit nominal foram elevados.

---

<sup>1</sup> Ver art. 2º da Lei 11.514, de 13/8/07.



## DÍVIDA E NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
(% do PIB)					
<u>Dívida</u>					
Dívida Bruta do Governo Geral <sup>(1)</sup>	...	...	55,13	56,37	58,60
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	37,69	43,89	44,28	44,00	41,63
Dívida Líquida Total	46,99	46,47	44,02	42,03	36,00
Dívida interna líquida	40,16	44,13	46,64	50,90	50,11
Dívida externa líquida	6,82	2,33	(2,62)	(8,87)	(14,11)
Governo Federal e Banco Central	29,53	30,79	30,35	29,84	24,52
Governos Regionais	19,03	17,79	16,25	14,80	15,13
Empresas Estatais Federais	(1,58)	(2,11)	(2,58)	(2,61)	(3,64)
<u>Necessidades de Financiamento do Setor Público <sup>(2)</sup></u>					
Nominal	2,43	2,96	2,95	2,23	1,53
Governo Central	0,64	2,75	2,39	1,67	0,27
Governo Federal e Banco Central	1,39	3,41	3,14	2,29	0,86
Empresas Estatais Federais	(0,75)	(0,66)	(0,76)	(0,63)	(0,59)
Governos Regionais	1,79	0,21	0,56	0,56	1,26
Juros nominais	6,61	7,32	6,75	6,14	5,62
Governo Central	3,80	5,96	5,12	4,42	3,22
Governo Federal e Banco Central	4,09	6,01	5,31	4,58	3,33
Empresas Estatais Federais	(0,29)	(0,05)	(0,19)	(0,17)	(0,11)
Governos Regionais	2,81	1,36	1,63	1,73	2,39
Primário	(4,18)	(4,35)	(3,80)	(3,91)	(4,08)
Governo Central	(3,16)	(3,21)	(2,74)	(2,75)	(2,95)
Governo Federal, Banco Central e INSS	(2,70)	(2,60)	(2,17)	(2,29)	(2,47)
INSS	1,61	1,75	1,78	1,73	1,25
Empresas Estatais Federais	(0,46)	(0,61)	(0,57)	(0,46)	(0,49)
Governos Regionais	(1,02)	(1,14)	(1,07)	(1,16)	(1,13)
<u>(R\$ milhões)</u>					
Primário	(81.112)	(93.505)	(90.144)	(101.606)	(118.037)
Governo Central	(61.322)	(68.920)	(64.895)	(71.347)	(85.344)
Governo Federal, Banco Central e INSS	(52.385)	(55.741)	(51.352)	(59.439)	(71.308)
Governo federal	(84.040)	(93.629)	(93.589)	(104.965)	(107.987)
Bacen	336	312	172	645	472
INSS	31.318	37.576	42.065	44.882	36.207
Empresas Estatais Federais	(8.937)	(13.178)	(13.544)	(11.909)	(14.036)
Governos Regionais	(19.789)	(24.585)	(25.249)	(30.259)	(32.694)
<u>Memorando:</u>					
PIB Nominal (R\$ bilhões)	1.941,50	2.147,24	2.369,80	2.597,61	2.889,72
PIB Valorizado <sup>(3)</sup> (R\$ bilhões)	2.036,78	2.157,44	2.424,64	2.736,84	2.970,94

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Metodologia vigente a partir de 2008. Dados anteriores a 2006 não estão disponíveis.

<sup>(2)</sup> Valores correntes. Valores negativos correspondem a superávit.

<sup>(3)</sup> PIB dos últimos 12 meses a preços do mês final do período de 12 meses. Deflator: IGP centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte).

9. O quadro melhorou em 2006 – juros entraram em rota descendente e, no ano, mesmo com superávit primário menor, o déficit nominal ficou praticamente estável, e a dívida líquida caiu. Em 2007, melhorou mais ainda: os juros nominais e o déficit nominal caíram mais que em 2006, e também a dívida em relação ao PIB. Contribuiu também para isso

um pequeno aumento do superávit primário. A queda da dívida líquida foi conseguida apesar da apreciação do real. (O setor público é credor em moeda estrangeira, e houve a rápida substituição da dívida interna pela dívida externa desde 2004.) Notou-se, a partir de 2006, contribuição crescente do governo federal para a redução da dívida. Governos regionais continuavam, até 2007, reduzindo suas dívidas líquidas, sendo que a posição credora das estatais ficou praticamente inalterada, de 2006 para 2007.

10. A evolução em 2008 foi francamente favorável. Juros nominais cederam em relação ao PIB, que continuava a crescer vigorosamente, e chegaram ao patamar mais baixo, em mês de dezembro, desde 1999. O mesmo aconteceu com o déficit nominal, que foi de pouco mais de 1,5% do PIB. O recuo da dívida consolidada líquida, de 42% do PIB em dezembro de 2007 para 36% do PIB em 2008, foi o triplo do ocorrido de 2006 para 2007. A queda da dívida deveu-se exclusivamente ao desempenho da União, com governo federal respondendo por mais de 5 p.p. do PIB e as estatais federais, por 1 p.p. do PIB. A posição dos governos regionais se deteriorou, o que se explica em parte com a variação do IGP-di em 2008, indexador dos contratos de refinanciamento, bem acima dos demais índices de preços.

### III – CUMPRIMENTO DE METAS DA UNIÃO

11. A União teve superávit primário equivalente a 2,95% do PIB no exercício de 2008, e de 3,45% do PIB com o aporte ao FSB. Mais uma vez não precisou usar da faculdade de reduzir a meta no montante das despesas realizadas com o PPI.<sup>2</sup>
12. Os orçamentos fiscal e da seguridade social tiveram resultado de quase 2,5% do PIB (contra meta de 2,2% do PIB).
13. As metas de 2008 foram cumpridas conforme a lei de diretrizes orçamentárias, observado que as estatais federais novamente registraram resultado inferior ao esperado para o exercício (0,65% do PIB), mesmo com o ajuste de Itaipu.
14. A Tabela da página seguinte resume dados apresentados no Relatório e em outras fontes.
15. O Decreto 6.439/08 previu receitas líquidas R\$ 1,4 bilhão acima do constante da lei orçamentária, mas limitou despesas discricionárias de todos os poderes em 19,4 bilhões, por força da previsão de execução elevada de créditos extraordinários.<sup>3</sup> Receitas brutas realizadas em 2008 superaram a estimativa desse primeiro decreto em R\$ 30,3 bilhões, e líquidas em R\$ 25,1 bilhões, e as previsões do Congresso, em R\$ 29,9 bilhões, antes das transferências para entidades subnacionais, e R\$ 26,5 bilhões, líquidos delas.

<sup>2</sup> Art. 2º, §1º da Lei 11.514/07, de 13 de agosto: “O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 13.825.000.000,00 (treze bilhões, oitocentos e vinte e cinco milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos - PPI, conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 60 desta Lei.

Parágrafo único. O valor de que trata o caput deste artigo poderá ser ampliado até o montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3". A faculdade existe desde 2005, nunca foi usado, e o montante vem sendo rapidamente aumentado desde então.

<sup>3</sup> Embora esse primeiro decreto de contingenciamento de 2008 seja de 22 de abril, em 7 de abril o Ministério do Planejamento divulgou nota antecipando conclusões de seu relatório de avaliação orçamentária. Essa antecipação foi atribuída ao receio, mais tarde concretizado, de que o Comitê de Política Monetária retomasse o aumento da taxa de juros para combater a aceleração da inflação, entendendo que o crescimento das despesas do governo continuava a contribuir para o aquecimento da demanda agregada. Esperava-se contribuição do Executivo da ordem de R\$ 20 bilhões, para reduzir a demanda interna, a mesma da primeira estimativa oficial do quanto se perderia com o fim da CPMF.



## ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO, 2008

Resumo do Cumprimento de Metas <sup>(1)</sup>

(R\$ milhões)

	Orçamento	Metas				Realizado	Diferenças do Realizado para			
		Dec 6.439 22/4	Dec 6.468 30/5	Dec 6.589 1/10	Dec 6.671 1/12		Decreto 6.439	Decreto 6.671	Decreto 6.589	Orçamento
Receita Administrada pela RFB <sup>(2)</sup>	443.838	448.088	460.198	469.859	472.114	466.336	18.248	(5.778)	(3.523)	22.498
Arrecadação Líquida do INSS	161.740	159.916	162.032	163.673	163.673	163.355	3.440	(318)	(318)	1.615
Demais Receitas, exceto FGTS <sup>(3)</sup>	80.066	76.840	80.926	87.847	88.229	85.913	9.073	(2.316)	(1.934)	5.848
Contribuição ao FGTS (LC 110/01)	1.934	2.269	2.239	2.285	2.285	1.838	(432)	(447)	(447)	(96)
Total das Receitas Brutas	687.577	687.113	705.394	723.664	726.301	717.442	30.329	(8.859)	(6.222)	29.865
Transferências a Estados e Municípios (-)	123.977	122.108	126.514	127.405	127.796	127.385	5.277	(411)	(20)	3.408
Receita Líquida (a)	563.601	565.005	578.881	596.259	598.505	590.057	25.052	(8.448)	(6.202)	26.457
Pessoal e Encargos Sociais	126.855	126.855	134.444	133.356	133.506	132.406	5.551	(1.100)	(951)	5.551
Benefícios da Previdência	199.432	200.380	200.149	201.793	201.449	199.562	(818)	(1.887)	(2.231)	130
Contribuição ao FGTS (LC 110/01)	1.934	2.269	2.239	2.285	2.285	1.838	(432)	(447)	(447)	(96)
Outras Despesas Obrigatórias <sup>(4)</sup>	54.120	70.632	72.370	67.802	66.201	52.109	(18.523)	(14.092)	(15.693)	(2.011)
Despesas Discricionárias de Todos os Poderes	135.673	116.259	120.831	127.177	131.281	118.498	2.239	(12.784)	(8.679)	(17.176)
Fundo Soberano do Brasil	-	-	-	14.244	14.244	14.244	14.244	-	-	14.244
Total das Despesas (b)	518.014	516.395	530.032	546.657	548.966	518.656	2.261	(30.310)	(28.001)	642
Resultado Primário + PPI/Acima da linha (c)=(a)-(b)	45.586	48.610	48.848	49.603	49.539	71.401	22.791	21.862	21.798	25.815
<b>Memorandum:</b>										
Ajuste Metodológico: Recebíveis de Itaipu (d)	-	-	-	-	-	1.229	1.229	1.229	1.229	1.229
Discrepância Estatística <sup>(5)</sup> (e)	-	-	-	-	-	(1.322)	(1.322)	(1.322)	(1.322)	(1.322)
<b>Resultados Primários</b>										
Orçamentos Fiscal/Seguridade -Bacen (f=a-b+d+e)	45.586	48.610	48.848	49.603	49.539	71.308	22.698	21.769	21.706	25.722
Estatais Federais (g)-Bacen	21.146	18.447	18.517	18.740	18.721	14.036	(4.411)	(4.685)	(4.704)	(7.111)
União (h=f+g) - Bacen	66.733	67.057	67.365	68.342	68.260	85.344	18.287	17.084	17.002	18.611
Projeto Piloto de Investimento (PPI) (i)	13.824	13.824	13.824	13.824	13.824	7.837	(5.987)	(5.987)	(5.987)	(5.987)
União, exclusive PPI (j=h+i)	80.557	80.881	81.190	82.167	82.084	93.181	12.300	11.097	11.015	12.624
Fiscal/Seguridade Ajustado (k=f-d+i)	59.411	62.435	62.673	63.427	63.363	77.916	15.482	14.553	14.490	18.506
Estatais Federais Ajustado (l=d+g)	21.146	18.447	18.517	18.740	18.721	15.265	(3.182)	(3.456)	(3.475)	(5.882)
Déficit da Previdência (RGPS)	37.692	40.464	38.118	38.120	37.776	36.207	(4.257)	(1.569)	(1.913)	(1.485)

Fonte: Decretos citados; Relatório de cumprimento de metas; Secretaria de Orçamento Federal (MPOG). Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Diferenças podem ocorrer devido a arredondamentos.<sup>(2)</sup> Não inclui as receitas do INSS.<sup>(3)</sup> Inclui operações com ativos.<sup>(4)</sup> Inclui nos Decretos créditos extraordinários.<sup>(5)</sup> Exceto recebíveis de Itaipu Binacional.

16. As receitas se realizaram porém muito abaixo dos últimos decretos de programação, indicando que a crise e seus efeitos passaram despercebidos até a 5ª Avaliação. Em relação ao realizado, as metas de receitas brutas e líquidas do Decreto 6.671/08 frustraram-se em, respectivamente, R\$ 8,9 bilhões e R\$ 8,4 bilhões.
17. O INSS acabou tendo déficit inferior a qualquer previsão elaborada durante as sucessivas avaliações orçamentárias graças à excelente arrecadação, prosseguindo em 2008 na tendência de queda iniciada em 2007.
18. O Executivo compara, para medir desvios neste Relatório, o resultado primário obtido com a meta fixada no último decreto de programação financeira. As justificativas dos desvios concentram-se na receita, e se baseiam nas diferenças entre a arrecadação e as previsões do penúltimo decreto – comparada com o último decreto, a discrepância seria maior.
19. Em comparação com o orçamento aprovado pelo Congresso, deixou-se de gastar em despesas discricionárias de todos os poderes, que não com o FSB, R\$ 17,2 bilhões. Desse montante, R\$ 6 bilhões foram investimento previsto no PPI, e R\$ 11,2 bilhões por conta de outras despesas discricionárias. No entanto, em comparação com o Decreto 6.439/08, gastaram-se mais R\$ 2,2 bilhões. Como parte das despesas do PPI não se realizaram, outras despesas discricionárias de fato excederam o primeiro decreto de contingenciamento em R\$ 8,3 bilhões. Explicação para essa divergência é o fato que despesas referentes a créditos extraordinários não constam da lei, constam como



despesas obrigatórias nos decretos de programação financeira e como despesas discricionárias na informação sobre o realizado.

20. Deixou-se de gastar em despesas discricionárias de todos os poderes, que não com o FSB, R\$ 12,8 bilhões em relação ao último decreto de programação financeira. Desse montante, vimos que R\$ 6 bilhões foram investimento previsto no PPI, e R\$ 6,8 bilhões de outras despesas discricionárias.
21. As despesas com o PPI efetivamente executadas foram de R\$ 7,8 bilhões, 40% abaixo da meta.
22. Segundo o Relatório, o resultado alcançado excedeu a meta "cheia" em R\$ 3,2 bilhões. Esse excesso seria de R\$ 3 bilhões se usássemos o PIB atualizado (realizado) para recalcular a meta de 2,85% do PIB, ou R\$ 17,2 bilhões, se acrescentarmos o aporte primário ao FSB.
23. Ocorre que o desvio em relação à meta não foi de apenas R\$ 3,2 bilhões, como calcula o Relatório (linha h do "Realizado", menos linha j do "Dec 6.671"). Sendo o PPI executado dedutível das despesas para fins de verificação do cumprimento da meta primária da União, e sendo compromisso do governo federal executar investimentos prioritários dentro da faculdade concedida pela LDO, cabe redefinir a meta para fins de comparação com o resultado alcançado. Deve-se comparar o resultado primário da União apurado em 2008 pelo Banco Central, de R\$ 85,34 bilhões, com o resultado que o último decreto autorizou a União a alcançar, desde que integralmente despendido o PPI, de R\$ 68,26 bilhões, e a diferença em relação à meta foi de R\$ 17,1 bilhões, em parte explicada pela execução incompleta do PPI.
24. Esses R\$ 17,1 bilhões podem ser decompostos da seguinte forma: despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade R\$ 30,3 bilhões abaixo da última programação; receitas líquidas R\$ 8,45 menores que a meta; insuficiência do resultado das estatais de R\$ 3,45 bilhões; e discrepância estatística de R\$ 1,3 bilhão. Caso se pretendesse ajustar a meta em função das despesas realizadas com o PPI, o desvio cairia para R\$ 11,1 bilhões.

#### **IV – RECEITAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE**

25. As avaliações orçamentárias bimestrais de 2008 vieram revelando expectativas cada vez mais otimistas, mas as duas últimas do exercício frustraram-se, como mostram as Tabelas da página seguinte.
26. Em relação à lei aprovada pelo Congresso, o efetivamente arrecadado foi R\$ 29,9 bilhões maior, antes das transferências para entidades subnacionais, e R\$ 26,5 bilhões, líquidos delas, não obstante a extinção da CPMF. O primeiro o Decreto 6.439/08 previu receitas brutas inferiores à lei, e, líquidas R\$ 1,4 bilhão acima. Receitas brutas realizadas superaram a estimativa desse primeiro decreto em R\$ 30,3 bilhões, e líquidas em R\$ 25,1 bilhões.
27. As arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, exceto a Previdência, em 2008 superou a previsão orçamentária em R\$ 22,3 bilhões, e a estimativa do primeiro decreto, em R\$ 18,1 bilhões, apesar da redução imprevista das alíquotas da Cide-combustíveis. O Decreto 6.439/08 antecipou corretamente, entre outros, o impulso que teria a arrecadação da Cofins.



RECEITAS, 2007 - 2008

Receitas Primárias Brutas e Líquidas

Discriminação	2007 Realizado		2008															
			Lei Orçamentária		1ª Avaliação (Decreto 6.439)	4ª Avaliação (Decreto 6.589)	5ª Avaliação (Decreto 6.671)	Realizado		Diferenças do Realizado para								
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Lei		Decreto 6.439		Decreto 6.589		Decreto 6.671	
											R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
<b>RECEITA TOTAL (I)</b>	<b>620.357,3</b>	<b>23,88</b>	<b>687.577,5</b>	<b>24,39</b>	<b>687.112,9</b>	<b>723.664,3</b>	<b>726.301,5</b>	<b>25,22</b>	<b>717.442,2</b>	<b>24,83</b>	<b>29.864,7</b>	<b>0,44</b>	<b>30.329,3</b>	<b>(6.222,1)</b>	<b>(0,27)</b>	<b>(8.859,3)</b>	<b>(0,39)</b>	
Receita Administrada pela RFB	417.509,4	16,07	444.019,7	15,75	448.286,5	470.058,0	472.113,9	16,39	466.337,0	16,14	22.317,4	0,39	18.050,6	(3.720,9)	(0,17)	(5.776,9)	(0,25)	
Imposto de Importação	12.220,4	0,47	15.391,0	0,55	15.229,6	15.569,5	16.611,3	0,58	17.171,3	0,59	1.780,3	0,05	1.941,6	1.601,8	0,05	560,0	0,02	
IPI	31.944,8	1,23	39.820,3	1,41	38.042,1	39.249,4	38.650,9	1,34	37.361,1	1,29	(2.459,1)	(0,12)	(681,0)	(1.888,2)	(0,07)	(1.289,7)	(0,05)	
Imposto de Renda	148.202,2	5,71	168.938,5	5,99	168.572,5	178.874,3	180.592,4	6,27	179.249,4	6,20	10.310,9	0,21	10.676,9	375,1	(0,00)	(1.342,9)	(0,07)	
IOF	7.855,3	0,30	17.576,2	0,62	18.283,5	20.838,2	20.686,0	0,72	20.340,3	0,70	2.764,0	0,08	2.056,8	(497,9)	(0,02)	(345,8)	(0,01)	
COFINS	103.641,0	3,99	115.287,7	4,09	118.203,8	123.991,7	123.923,1	4,30	121.923,9	4,22	6.636,2	0,13	3.720,1	(2.067,8)	(0,08)	(1.999,2)	(0,08)	
PIS/PASEP	26.758,9	1,03	30.153,0	1,07	30.745,0	31.890,2	31.842,7	1,11	31.515,8	1,09	1.362,8	0,02	770,8	(374,4)	(0,02)	(327,0)	(0,01)	
CSLL	34.561,6	1,33	40.673,3	1,44	42.758,7	45.590,6	45.716,0	1,59	44.613,2	1,54	3.940,0	0,10	1.854,6	(977,4)	(0,04)	(1.102,7)	(0,04)	
CPMF	36.519,7	1,41	858,4	0,03	901,9	1.060,1	1.087,1	0,04	1.109,5	0,04	251,1	0,01	207,5	49,4	0,00	22,4	0,00	
CIDE-Combustíveis	7.943,9	0,31	8.535,9	0,30	8.291,6	5.938,4	5.937,7	0,21	5.944,0	0,21	(2.591,9)	(0,10)	(2.347,6)	5,6	(0,00)	6,3	(0,00)	
Outras Administradas pela SRF	7.861,6	0,30	6.785,5	0,24	7.257,8	7.055,6	7.066,8	0,25	7.108,6	0,25	323,1	0,01	(149,2)	53,0	0,00	41,8	0,00	
REFIS/PAES <sup>(1)</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Arrecadação Líquida do INSS	140.411,8	5,41	161.740,0	5,74	159.915,7	163.673,4	163.673,4	5,68	163.355,3	5,65	1.615,3	(0,08)	3.439,6	(318,2)	(0,02)	(318,2)	(0,03)	
Receitas Não Administradas	62.446,2	2,40	78.999,4	2,80	76.109,4	87.131,6	87.514,1	3,04	87.750,9	3,04	8.751,5	0,23	11.641,5	619,3	0,01	236,9	(0,00)	
Concessões	2.064,0	0,08	3.556,6	0,13	3.533,6	4.884,7	4.884,7	0,17	6.080,0	0,21	2.523,4	0,08	2.546,5	1.195,3	0,04	1.195,3	0,04	
Dividendos	6.977,1	0,27	10.132,1	0,36	9.503,1	13.996,2	13.996,2	0,49	13.363,8	0,46	3.231,7	0,10	3.860,6	(632,4)	(0,02)	(632,4)	(0,02)	
Contribuição dos Servidores ao PSSS	5.648,5	0,22	6.845,5	0,24	6.845,5	7.182,9	7.127,4	0,25	6.627,5	0,23	(218,1)	(0,01)	(218,1)	(555,4)	(0,02)	(499,9)	(0,02)	
Salário-Educação	7.088,5	0,27	8.762,2	0,31	9.070,3	8.766,0	8.746,4	0,30	8.776,4	0,30	14,2	(0,01)	(293,9)	10,3	(0,00)	30,0	0,00	
Royalties/Comp. Financeiras	17.026,2	0,66	25.477,3	0,90	22.816,5	25.043,0	25.043,0	0,87	25.031,7	0,87	(445,6)	(0,04)	2.215,2	(11,3)	(0,00)	(11,3)	(0,00)	
Demais Receitas	12.809,6	0,49	13.367,9	0,47	13.385,4	14.843,4	15.191,4	0,53	15.750,9	0,55	2.383,1	0,07	2.365,5	907,5	0,03	559,6	0,02	
Receita Própria (fts 50 & 81)	8.826,5	0,34	8.924,2	0,32	8.685,6	10.130,8	10.240,5	0,36	10.283,1	0,36	1.358,9	0,04	1.597,5	152,2	0,00	42,6	0,00	
FGTS	2.005,7	0,08	1.933,7	0,07	2.269,4	2.284,6	2.284,6	0,08	1.837,7	0,06	(96,0)	(0,00)	(431,8)	(446,9)	(0,02)	(446,9)	(0,02)	
Incentivos Fiscais	(10,1)	(0,00)	(181,6)	(0,01)	(198,7)	(198,7)	-	-	(1,1)	(0,00)	180,6	0,01	197,6	197,6	0,01	(1,1)	(0,00)	
Operações com Ativos	-	-	3.000,0	0,11	3.000,0	3.000,0	3.000,0	0,10	-	-	(3.000,0)	(0,11)	(3.000,0)	(3.000,0)	(0,10)	(3.000,0)	(0,10)	
<b>TRANSF. ESTADOS MUNICÍPIOS (II)</b>	<b>101.916,7</b>	<b>3,92</b>	<b>123.977,0</b>	<b>4,40</b>	<b>122.107,6</b>	<b>127.404,9</b>	<b>127.796,4</b>	<b>4,44</b>	<b>127.385,0</b>	<b>4,41</b>	<b>3.408,1</b>	<b>0,01</b>	<b>5.277,4</b>	<b>(19,9)</b>	<b>(0,01)</b>	<b>(411,4)</b>	<b>(0,03)</b>	
FPE/FPM/PI-EE	82.239,0	3,17	95.702,7	3,39	97.258,0	101.694,0	102.127,0	3,55	101.880,6	3,53	6.177,9	0,13	4.622,6	186,6	(0,00)	(246,4)	(0,02)	
Fundos Regionais	2.218,4	0,09	2.413,6	0,09	2.747,4	2.770,7	2.738,8	0,10	2.700,0	0,09	286,4	0,01	(47,4)	(70,7)	(0,00)	(38,8)	(0,00)	
Salário Educação	4.537,2	0,17	5.257,3	0,19	5.442,2	5.259,6	5.247,8	0,18	5.172,9	0,18	(84,4)	(0,01)	(269,2)	(86,7)	(0,00)	(74,9)	(0,00)	
Compensações Financeiras	10.839,8	0,42	16.312,9	0,58	14.483,1	15.829,8	15.829,8	0,55	15.795,2	0,55	(517,7)	(0,03)	1.312,0	(34,6)	(0,00)	(34,6)	(0,00)	
Cide-combustíveis	1.850,2	0,07	1.980,3	0,07	1.903,7	1.576,7	1.578,9	0,05	1.578,9	0,05	(401,4)	(0,02)	(324,8)	2,2	(0,00)	(0,0)	(0,00)	
Demais	232,1	0,01	258,9	0,01	273,2	274,1	274,1	0,01	257,4	0,01	(1,4)	(0,00)	(15,8)	(16,7)	(0,00)	(16,7)	(0,00)	
FPM adicional (1%)	-	-	2.051,2	0,07	-	-	-	-	-	-	(2.051,2)	(0,07)	-	-	-	-	-	
Ajuste Caixa/Competência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<b>RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>518.440,6</b>	<b>19,96</b>	<b>563.600,5</b>	<b>19,99</b>	<b>565.005,3</b>	<b>596.259,4</b>	<b>598.505,0</b>	<b>20,78</b>	<b>590.057,1</b>	<b>20,42</b>	<b>26.456,6</b>	<b>0,43</b>	<b>25.051,9</b>	<b>(6.202,2)</b>	<b>(0,26)</b>	<b>(8.447,9)</b>	<b>(0,36)</b>	
<b>Memorando:</b>																		
<b>Produto Interno Bruto</b>	<b>2.597.611,4</b>		<b>2.819.527,7</b>		<b>2.837.936,5</b>	<b>2.883.040,8</b>	<b>2.880.150,3</b>		<b>2.889.718,6</b>									

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Receita Federal do Brasil; Orçamento de 2008; IBGE; Avaliações e decretos citados. Elaboração dos autores.



Receita Administrada pela Receita Federal do Brasil, 2008

RECEITAS	Lei Orçamentária		1ª Avaliação (Decreto 6.439)		5ª Avaliação (Decreto 6.671)		Realizado		Diferenças do Realizado em relação a				
									Lei		Decreto 6.439		Decreto
	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões	% do PIB	R\$ milhões
Imposto sobre Importação	15.391	0,55	15.230	0,54	16.611	0,58	17.171	0,59	1.780	0,05	1.942	0,06	560
IPI	39.820	1,41	38.042	1,34	38.651	1,34	37.361	1,29	(2.459)	(0,12)	(681)	(0,05)	(1.290)
IPI - Fumo	3.622	0,13	3.285	0,12	3.217	0,11	3.211	0,11	(410)	(0,02)	(74)	(0,00)	(6)
IPI - Bebidas	3.275	0,12	2.740	0,10	2.559	0,09	2.489	0,09	(785)	(0,03)	(251)	(0,01)	(70)
IPI - Automóveis	6.545	0,23	6.632	0,23	6.495	0,23	6.032	0,21	(514)	(0,02)	(600)	(0,02)	(463)
IPI - Vinculado às Importações	9.443	0,33	9.012	0,32	10.108	0,35	10.351	0,36	908	0,02	1.339	0,04	243
IPI - Outros	16.936	0,60	16.373	0,58	16.272	0,56	15.278	0,53	(1.658)	(0,07)	(1.095)	(0,05)	(994)
Imposto sobre a Renda	168.757	5,99	168.374	5,93	180.592	6,27	179.248	6,20	10.491	0,22	10.875	0,27	(1.344)
IR -Pessoa Física	14.587	0,52	13.755	0,48	15.381	0,53	15.048	0,52	460	0,00	1.292	0,04	(333)
IR - Pessoa Jurídica <sup>(1)</sup>	77.933	2,76	80.955	2,85	85.254	2,96	81.413	2,82	3.480	0,05	458	(0,04)	(3.841)
IR Retido na Fonte	76.237	2,70	73.663	2,60	79.958	2,78	82.787	2,86	6.551	0,16	9.124	0,27	2.830
IRRF- Rendimentos do Trabalho	38.976	1,38	36.768	1,30	39.356	1,37	41.346	1,43	2.369	0,05	4.578	0,14	1.990
IRRF- Rendimentos de Capital	22.885	0,81	23.172	0,82	25.750	0,89	25.585	0,89	2.700	0,07	2.414	0,07	(165)
IRRF- Rendimentos de Residentes no Exterior	8.688	0,31	8.181	0,29	9.257	0,32	9.932	0,34	1.244	0,04	1.751	0,06	675
IRRF- Outros Rendimentos	5.687	0,20	5.542	0,20	5.594	0,19	5.924	0,20	237	0,00	381	0,01	330
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras	17.576	0,62	18.284	0,64	20.686	0,72	20.340	0,70	2.764	0,08	2.057	0,06	(346)
ITR - Imposto Territorial Rural	382	0,01	406	0,01	462	0,02	465	0,02	83	0,00	59	0,00	3
CPMF - Contribuição Prov Movimentação Financeira	858	0,03	902	0,03	1.087	0,04	1.109	0,04	251	0,01	208	0,01	22
COFINS - Contribuição para a Seguridade Social	115.288	4,09	118.204	4,17	123.923	4,30	121.924	4,22	6.636	0,13	3.720	0,05	(1.999)
Contribuição para o PIS/Pasep	30.153	1,07	30.745	1,08	31.843	1,11	31.516	1,09	1.363	0,02	771	0,01	(327)
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	40.673	1,44	42.759	1,51	45.716	1,59	44.613	1,54	3.940	0,10	1.855	0,04	(1.103)
CIDE - Combustíveis	8.536	0,30	8.292	0,29	5.938	0,21	5.944	0,21	(2.592)	(0,10)	(2.348)	(0,09)	6
Contribuição para o Fundaf	429	0,02	404	0,01	280	0,01	252	0,01	(176)	(0,01)	(152)	(0,01)	(27)
Outras Receitas Administradas	5.975	0,21	6.447	0,23	6.325	0,22	6.391	0,22	417	0,01	(56)	(0,01)	66
SUBTOTAL EXCETO PREVIDÊNCIA	443.838	15,74	448.088	15,79	472.114	16,39	466.336	16,14	22.498	0,40	18.248	0,35	(5.778)
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	161.740	5,74	159.916	5,63	163.673	5,68	163.355	5,65	1.615	(0,08)	3.440	0,02	(318)
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	605.578	21,48	608.003	21,42	635.787	22,07	629.691	21,79	24.113	0,31	21.688	0,37	(6.096)

Fonte: Orçamento 2008; Decretos e relatórios de avaliação citados; Receita Federal do Brasil. Elaboração dos autores.



28. Os principais tributos que implicaram a superação das primeiras estimativas foram a Cofins, como já citado, e os tributos sobre os lucros das pessoas jurídicas (IRPJ e CSLL, a última com alíquota aumentada) e na fonte sobre rendimentos do capital e do trabalho, além do IOF (majorado para compensação parcial da perda da CPMF e desestímulo à entrada de capitais estrangeiros especulativos).
29. Receitas não administradas excederam a estimativa da lei em R\$ 5,75 bilhões, já considerada a não realização, pelo segundo ano consecutivo, das operações com ativos do patrimônio da União. Dividendos arrecadaram R\$ 3,2 bilhões a mais do que estimou a lei; concessões, R\$ 2,5 bilhões; e uma miscelânea de receitas próprias e diretamente arrecadadas, R\$ 3,7 bilhões. Em relação ao primeiro decreto de programação financeira, o excesso foi de R\$ 8,6 bilhões. Dividendos arrecadaram R\$ 3,9 bilhões a mais; concessões, R\$ 2,5 bilhões; e uma miscelânea de receitas próprias e diretamente arrecadadas, R\$ 4 bilhões.
30. As receitas previdenciárias superaram o orçamento e o Decreto 6.439/08 em R\$ 1,6 bilhão e R\$ 3,4 bilhões, respectivamente.
31. Ao final do exercício, as previsões do Congresso estabelecidas com quase 12 meses de antecedência e as metas do Decreto 6.439/08 foram amplamente superadas, em grande parte porque a economia teve ritmo excepcional nos 3 primeiros trimestres e vinha crescendo, no acumulado de 12 meses, a mais de 6,3% até o terceiro trimestre. Os demais indicadores também evoluíram favoravelmente à arrecadação, como preços, massa salarial, taxa de câmbio, volume de importações, taxa de juros e o preço Brent do barril do petróleo – embora as compensações financeiras tenham ficado abaixo da estimativa da lei. A tabela com os indicadores econômico-fiscais está em capítulo adiante.
32. Em relação à 4ª Avaliação (Decreto 6.589/08), que foi base do Relatório da Receita da lei orçamentária de 2009, a receita total, tanto bruta quanto líquida, efetivamente realizada foi R\$ 6,2 bilhões menor.<sup>4</sup> Em relação à 5ª Avaliação, que foi base da atualização daquele Relatório da Receita, o arrecadado bruto foi inferior em R\$ 8,9 bilhões, sendo R\$ 5,8 bilhões por conta de receitas administradas pela RFB (excluídas as receitas do INSS). Liquidamente, a diferença a menor foi de R\$ 8,4 bilhões.
33. A arrecadação da Previdência ficou R\$ 300 milhões abaixo do previsto na 4ª Avaliação e na 5ª Avaliação.
34. Receitas não administradas, incluindo as operações com ativos, ficaram R\$ 2,4 bilhões e R\$ 2,8 bilhões abaixo do que previam, respectivamente, a 4ª e a 5ª Avaliação, em ambos os casos devido à frustração de receitas dessas operações. Ainda assim as concessões surpreenderam, mesmo em relação à 5ª Avaliação.
35. O excelente desempenho da receita administrada bruta, sem a CPMF, em comparação com 2007, foi explicado pela RFB como decorrência da atividade econômica, especialmente até outubro, e da recuperação de débitos em atraso. Favoravelmente à arrecadação, houve aumentos de alíquotas do IOF, da CSLL sobre instituições financeiras, de 9% para 15%, e do IPI fumo em 30% desde julho. Contrariamente, a CPMF foi extinta, o prazo de recolhimento de IPI automóveis (desde junho) e bebidas passou de decendial para mensal, a CIDE-combustíveis teve alíquota reduzida a partir de

---

<sup>4</sup> Sobre a enorme frustração de receitas ocorrida particularmente no último bimestre de 2008, ver Nota Técnica 3/09 em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009>.



maio para gasolina e diesel e a tabela do imposto de renda das pessoas físicas foi novamente reajustada.

36. Na economia, cresceram o faturamento das empresas, o volume geral de vendas e as vendas de veículos no mercado interno, a produção industrial e o valor em dólares das importações, assim como a massa salarial e a formalização do emprego, que afetam o imposto de renda na fonte sobre o trabalho e a as contribuições previdenciárias. Particularmente sobre a Previdência, em média, em 2003 e 2004, suas receitas ficaram em torno de 4,8% do PIB. Em 2005 e 2006, subiram para 5,1% do PIB e 5,3% do PIB, respectivamente, em decorrência da melhor repartição da arrecadação do Simples em favor do INSS, crescimento da massa salarial e formalização crescente do emprego. Em 2007 chegaram a 5,4% do PIB, e a 5,65% do PIB em 2008.
37. Relativamente aos tributos vinculados à importação (imposto de importação e IPI vinculado às importações), constatou-se ainda o aumento das alíquotas médias, mais que compensando a redução da taxa de câmbio.
38. Quanto ao imposto de renda das pessoas físicas, o IRPF continuou crescendo por conta de ganhos de capital crescentes na alienação de bens e elevados depósitos judiciais, bem como melhor fiscalização.
39. O aumento dos tributos sobre a renda das empresas (IRPJ e CSLL) deveu-se a novo crescimento de lucros em 2008, principalmente até setembro, e a ações para estimular recolhimento espontâneo e recuperação de débitos em atraso. Os setores cujo desempenho se destacou foram combustíveis; serviços financeiros; comércio atacadista, exceto veículos; fabricação de veículos automotores; e metalurgia.
40. A arrecadação do IRRF sobre rendimentos de capital foi favorecida pelo aumento da taxa básica de juros e dos resgates de aplicações em renda fixa e de operações de *swap*.
41. Maior arrecadação de Cofins e PIS/Pasep refletiu o aumento das importações e do faturamento das empresas. Por setor econômico, destacaram-se comércio atacadista, exceto veículos; fabricação de veículos automotores; e metalurgia.
42. Em receitas não administradas, houve aumento significativo da cotação internacional do petróleo na maior parte do ano, e nos ingressos de receitas de concessões para exploração de petróleo e gás natural e de serviços de telefonia móvel (licenças para exploração de banda de terceira geração, cujo pagamento não foi previsto em qualquer dos decretos), além da maior distribuição de dividendos.

## V – DESPESAS

43. A expectativa do Executivo quanto ao desempenho das despesas melhorou no decorrer do exercício, como mostra Tabela da página seguinte.
44. No 1º decreto de programação financeira esperava-se que as despesas primárias fossem de R\$ 516,4 bilhões, ou R\$ 1,6 bilhão a menos do que o contido na lei, já contando que estavam sendo contingenciados R\$ 19,4 bilhões de despesas discricionárias aprovadas pelo Congresso. Despesas obrigatórias foram expressivamente aumentadas no primeiro contingenciamento, em relação à lei, essencialmente como reflexo da estimativa inicial da execução de créditos extraordinários, mas também por conta da expectativa de pagamentos mais elevados de subsídios e subvenções, abono e seguro desemprego, subsídios ao FNDE e ao FDA e fabricação de cédulas e moedas.



ORÇAMENTO, 2007-2008

Despesas Primárias e Resultado da União

Discriminação	2007 Realizado		2008						Diferenças do Realizado para					
	R\$ milhões	% PIB	Lei Orçamentária		1ª Avaliação (Dec. 6.439)	4ª Avaliação (Dec. 6.589)	5ª Avaliação (Dec. 6.671)	Realizado		Lei		Dec. 6.439	Dec. 6.589	Dec. 6.671
			R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões			R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões		
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>460.615,8</b>	<b>17,73</b>	<b>518.014,2</b>	<b>18,37</b>	<b>516.394,9</b>	<b>546.656,7</b>	<b>548.965,9</b>	<b>518.656,0</b>	<b>17,95</b>	<b>641,8</b>	<b>(0,42)</b>	<b>2.261,1</b>	<b>(28.000,7)</b>	<b>(30.309,9)</b>
Pessoal e Encargos Sociais	117.585,9	4,53	126.855,0	4,50	126.855,0	133.356,4	133.505,6	132.405,8	4,58	5.550,9	0,08	5.550,9	(950,6)	(1.099,8)
Benefícios da Previdência	185.293,4	7,13	199.432,0	7,07	200.379,8	201.793,4	201.449,2	199.562,0	6,91	130,0	(0,17)	(817,8)	(2.231,4)	(1.887,2)
Demais Despesas Vinculadas ao Salário Mínimo	32.010,3	1,23	34.747,1	1,23	36.658,9	36.774,1	36.774,1	36.447,4	1,26	1.700,3	0,03	(211,5)	(326,7)	(326,7)
Abono e Seguro Desemprego	17.818,3	0,69	19.337,9	0,69	21.056,9	21.172,1	21.172,1	20.411,2	0,71	1.073,4	0,02	(645,7)	(760,9)	(760,9)
LOAS	12.290,2	0,47	13.516,5	0,48	13.747,8	13.747,8	13.747,8	14.087,4	0,49	570,9	0,01	339,6	339,6	339,6
Renda Mensal Vitalícia - RMV	1.901,8	0,07	1.892,7	0,07	1.854,2	1.854,2	1.854,2	1.948,8	0,07	56,1	0,00	94,6	94,6	94,6
Compensação Estados Exportadores- ICMS	3.887,8	0,15	3.900,0	0,14	3.900,0	5.216,1	5.216,1	5.216,1	0,18	1.316,1	0,04	1.316,1	-	-
Outras Despesas Obrigatórias	14.787,6	0,57	17.407,0	0,62	32.342,6	28.095,8	26.495,6	12.283,0	0,43	(5.124,0)	(0,19)	(20.059,6)	(15.812,9)	(14.212,7)
Subsídios e Subvenções	7.906,4	0,30	9.079,1	0,32	10.541,0	8.773,4	7.327,7	3.984,0	0,14	(5.095,1)	(0,18)	(6.557,0)	(4.789,4)	(3.343,7)
Sentenças Judiciais - demais	1.269,1	0,05	1.783,6	0,06	1.783,6	1.783,7	1.983,7	1.573,8	0,05	(209,8)	(0,01)	(209,8)	(209,9)	(409,9)
Fundef/Fundeb - Complementação	2.018,6	0,08	3.137,2	0,11	3.174,0	3.174,3	3.174,3	3.174,3	0,11	37,1	(0,00)	0,3	0,0	0,0
Doações	77,2	0,00	176,7	0,01	176,7	186,7	201,1	64,2	0,00	(112,5)	(0,00)	(112,5)	(122,6)	(136,9)
Convênios	79,4	0,00	250,8	0,01	239,5	303,5	320,7	127,9	0,00	(122,9)	(0,00)	(111,6)	(175,6)	(192,8)
FDA/FDNE/SUDAM/SUDENE	284,7	0,01	-	-	1.442,6	642,6	413,5	332,6	0,01	332,6	0,01	(1.110,0)	(310,0)	(80,9)
Indenizações - Proagro	-	-	209,3	0,01	209,3	-	-	-	-	(209,3)	(0,01)	(209,3)	-	-
Fundo Constitucional do DF	459,5	0,02	581,5	0,02	579,3	637,6	579,3	474,0	0,02	(107,5)	(0,00)	(105,3)	(163,6)	(105,3)
Créditos Extraordinários	-	-	-	-	11.041,1	9.421,5	9.421,5	-	-	-	-	(11.041,1)	(9.421,5)	(9.421,5)
Fabricação de Cédulas e Moedas	507,8	0,02	-	-	634,1	634,1	634,1	599,9	0,02	599,9	0,02	(34,2)	(34,2)	(34,2)
FGTS	2.005,7	0,08	1.933,7	0,07	2.269,4	2.284,6	2.284,6	1.837,7	0,06	(96,0)	(0,00)	(431,8)	(446,9)	(446,9)
transferências para Agência Nacional de Águas	26,5	0,00	28,4	0,00	25,3	27,0	27,0	23,1	0,00	(5,3)	(0,00)	(2,3)	(4,0)	(4,0)
Anistiados	152,5	0,01	226,7	0,01	226,7	226,7	128,1	91,6	0,00	(135,1)	(0,00)	(135,1)	(135,1)	(36,5)
Legislativo/Judiciário/MPU	4.804,5	0,18	6.482,1	0,23	6.260,4	6.590,4	6.594,9	5.636,4	0,20	(845,7)	(0,03)	(624,0)	(954,0)	(958,5)
Subtotal das Despesas Obrigatórias	358.369,6	13,80	388.823,2	13,79	406.396,7	411.826,4	410.035,6	391.550,8	13,55	2.727,6	(0,24)	(14.845,9)	(20.275,6)	(18.484,8)
Discricionárias - Executivo	102.246,2	3,94	129.191,0	4,58	109.998,1	120.586,3	124.686,3	112.861,2	3,91	(16.329,8)	(0,68)	2.863,1	(7.725,1)	(11.825,1)
Outras Discricionárias	97.144,4	3,74	115.366,8	4,09	96.173,9	106.762,1	110.862,1	105.023,9	3,63	(10.342,9)	(0,46)	8.850,0	(1.738,2)	(5.838,2)
Projeto Piloto de Investimentos (PPI)	5.101,7	0,20	13.824,2	0,49	13.824,2	13.824,2	13.824,2	7.837,3	0,27	(5.986,9)	(0,22)	(5.986,9)	(5.986,9)	(5.986,9)
Fundo Soberano Brasileiro	-	-	-	-	-	14.244,0	14.244,0	14.244,0	0,49	14.244,0	0,49	14.244,0	-	-
<b>DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	<b>(173,8)</b>	<b>(0,01)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>(1.322,4)</b>	<b>(0,05)</b>	<b>(1.322,4)</b>	<b>(0,05)</b>	<b>(1.322,4)</b>	<b>(1.322,4)</b>	<b>(1.322,4)</b>
<b>PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL</b>														
COM PPI	57.651,0	2,22	45.586,3	1,62	48.610,4	49.602,7	49.539,1	70.078,8	2,43	24.492,5	0,81	21.468,4	20.476,1	20.539,7
SEM PPI	62.752,7	2,42	59.410,5	2,11	62.434,6	63.426,9	63.363,3	77.916,1	2,70	18.505,6	0,59	15.481,5	14.489,2	14.552,8
SUP PRIMÁRIO ESTATAIS FEDERAIS	13.696,3	0,53	21.146,5	0,75	18.446,6	18.739,8	18.721,0	14.035,8	0,49	(7.110,7)	(0,26)	(4.410,8)	(4.704,0)	(4.685,2)

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria da Receita Federal; Orçamento de 2008; IBGE; Relatórios e decretos citados. Elaboração dos autores.



45. Na 4ª Avaliação, com receitas superestimadas, já se admitiam despesas primárias R\$ 28,6 bilhões acima da lei, dos quais R\$ 14,2 bilhões a título de FSB. As previsões de pagamentos de subsídios e subvenções, de créditos extraordinários e de subsídios ao FNDE e ao FDA haviam recuado, movimento mais que compensado pelo aumento das despesas previstas com pessoal e com compensações a estados exportadores pela isenção do ICMS. Em relação à lei, o contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo era de R\$ 8,6 bilhões, excluídos o PPI e o FSB.
46. Na 5ª Avaliação, com estimativas de receitas ainda mais elevadas, esperavam-se despesas primárias de R\$ 549 bilhões (R\$ 30,95 bilhões acima da lei), dos quais R\$ 14,2 bilhões a título de FSB. Em relação à lei, o contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo era de R\$ 4,5 bilhões, excluídos o PPI e o FSB.
47. Encerrado o exercício, as despesas primárias alcançaram R\$ 518,7 bilhões, ou seja R\$ 640 milhões acima do previsto na lei, ou R\$ 13,6 bilhões abaixo, se descontado o FSB. R\$ 6 bilhões desse montante foram economizados pela execução insuficiente do PPI. Despesas discricionárias do Executivo ficaram R\$ 10,3 bilhões abaixo do previsto na lei orçamentária.
48. A principal divergência em relação ao orçamento aprovado e ao primeiro decreto de contingenciamento refere-se a despesas de pessoal, que os excederam em R\$ 5,6 bilhões, refletindo política salarial generosa cujos efeitos não se limitarão a 2008. Também foi superada em ambas as primeiras previsões em R\$ 1,3 bilhão a despesa com compensações a estados exportadores pela isenção do ICMS, diante da arrecadação superior ao estimado na lei.
49. Outras divergências importantes em relação ao previsto na lei orçamentária referem-se a despesas relacionados ao salário mínimo, que não os benefícios previdenciários. Somados, abono e seguro desemprego e despesas com a LOAS e renda mensal vitalícia, insuficientemente quantificados no projeto, ficaram R\$ 1,7 bilhão acima do programado. Ao contrário, em relação ao Decreto 6.439/08 e a todos que o seguiram, essas despesas ficaram abaixo do previsto.
50. Diferentemente de exercícios anteriores, a execução das demais despesas obrigatórias foi inferior às primeiras previsões, em decorrência fundamentalmente de que os pagamentos efetivos de subsídios e subvenções ficaram abaixo da lei em R\$ 5,1 bilhões e abaixo do Decreto 6.439/08 em R\$ 7,7 bilhões – neste segundo caso, incluindo subsídios ao FDA e FNDE –, significando que nem ao menos despesas orçamentárias dessa natureza foram realizadas nos montantes programados.
51. As despesas da Previdência se realizaram praticamente conforme o previsto na lei, embora os decretos de programação financeira tenham tendido a estimar valores mais elevados. Constatou-se que a contabilização das despesas previdenciárias no Siafi novamente apresentou inconsistências. Em 2007, pagaram-se R\$ 185,3 bilhões de benefícios, enquanto só havia autorização orçamentária para despesa de R\$ 183,4 bilhões. Em 2008, havia dotação de R\$ 201,4 bilhões, pagaram-se R\$ 199,6 bilhões, mas o Siafi registrou pagamentos de apenas R\$ 184,5 bilhões no exercício. A diferença entre a dotação e o registro de pagamentos foi inscrita em restos a pagar, permitindo que alguns interpretassem, quando esses restos a pagar foram liquidados em 2009, que o desembolso com benefícios tivesse sido acima do oficialmente divulgado.

**VI - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EM MERCADO NO EXERCÍCIO**

52. A LDO, § 3º, II, do art. 2º, prevê que o relatório de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário traga dados sobre a evolução da dívida pública federal.

53. A Dívida Pública Federal (DPF) de responsabilidade do Tesouro Nacional em mercado passou de R\$ 1.345,4 bilhões para R\$ 1.407,6 bilhões, entre dezembro de 2007 e de 2008, como mostra a Tabela a seguir.

**DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (DPF) DE RESPONSABILIDADE DO TESOUREIRO NACIONAL EM MERCADO, 2008**

Variação nos Quadrimestres em Relação ao Quadrimestre Anterior e no Ano

(R\$ milhões)

Fatores de variação	Quadrimestres			Ano
	1º	2º	3º	
ESTOQUE EM 31/DEZ/07	...	...	...	1.345.425
DPMFi	...	...	...	1.236.539
DPFe	...	...	...	108.885
ESTOQUE EM 31/DEZ/08	...	...	...	1.407.594
DPMFi	...	...	...	1.275.082
DPFe	...	...	...	132.512
Varição Nominal	(15.057)	1.264	75.962	62.169
DPMFi	(5.783)	4.553	39.770	38.540
DPFe	(9.274)	(3.289)	36.192	23.629
I - Gestão da Dívida - TN (I.1 + I.2)	(15.057)	1.264	75.962	62.169
I.1 - Emissão/Resgate Líquido	(63.310)	(51.467)	(16.885)	(131.662)
I.1.1 - Emissões	100.112	68.716	73.055	241.883
DPMFi	99.975	67.229	72.526	239.730
Oferta Pública / 1	98.985	71.259	48.669	218.913
Diretas / 2	990	(4.030)	23.857	20.817
DPFe	137	1.487	529	2.153
I.1.2 - Resgates	(163.422)	(120.183)	(89.940)	(373.545)
DPMFi	(154.635)	(116.286)	(86.043)	(356.964)
Pagamentos Correntes / 4	(154.635)	(116.286)	(86.043)	(356.964)
DPFe	(8.787)	(3.897)	(3.897)	(16.581)
Pagamentos Correntes / 5	(8.133)	(3.335)	(3.202)	(14.670)
Resgates Antecipados	(654)	(562)	(695)	(1.911)
Programa de Recompra de Títulos / 6	(654)	(562)	(695)	(1.911)
I.2 - Juros Nominais (apropriação por competência)	48.253	52.731	92.847	193.831
DPMFi / 7	48.877	53.610	53.287	155.774
DPFe	(624)	(879)	39.560	38.057
Juros / 8	2.896	2.718	3.239	8.853
Variação Cambial / 9	(3.520)	(3.597)	36.321	29.204

Fonte: Relatório, Secretaria do Tesouro Nacional STN/MF. Elaboração dos autores.

/ 1 Emissões de títulos de DPMFi que ocorrem principalmente por meio de leilões ou por meio do Programa Tesouro Direto, excluindo títulos da Dívida Securitizada e TDA. Não incluem as operações de troca/permuta de títulos nem os cancelamentos ocorridos no quadrimestre.

/ 2 Referem-se às emissões para fins específicos autorizados em lei (e.g. permuta de títulos com bancos), às emissões sem contrapartida financeira para atender aos Programas de Reforma Agrária (TDA), Proex, FIES, PND,PESA e FCVS e aos cancelamentos de títulos recebidos em leilões de troca e outros.

/ 3 Emissões de bônus no mercado externo e ingressos de recursos de contratos com organismos multilaterais, bancos privados e agências de crédito.

/ 4 Pagamentos de amortizações e juros da DPMFi.

/ 5 Pagamentos de amortizações e juros da DPFe mobiliária e contratual.

/ 6 Programa de recompra antecipada da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa - DPMFe.

/ 7 Contempla a atualização monetária do principal e a apropriação de juros reais da DPMFi.

/ 8 Saldo dos juros apropriados por competência no período.

/ 9 Demonstra o efeito da apreciação/depreciação do dólar e demais moedas subjacentes à DPFe em relação ao real.

Obs.:A partir do relatório do 2º quadrimestre de 2007 passou-se a incorporar ao saldo da DPMFi o estoque de TDA e da dívida securitizada. O acréscimo de R\$ 25.692 milhões foi incorporado aos estoques da DPMFi e da DPF de 31/12/2007.

54. O aumento da DPF em 2008 foi de R\$ 62,2 bilhões (4,6% do estoque inicial). A variação da DPF decorreu principalmente da apropriação de juros, incluindo variação cambial



- relativamente à porção externa da dívida, haja vista que houve resgate líquido em excesso às emissões. A apropriação de juros foi crescente a cada quadrimestre, sendo que o montante apropriado no terceiro foi o dobro do primeiro. Desconsiderada a variação cambial, há crescimento bem mais suave dos juros.
55. A dívida mobiliária federal interna (DPMFi) cresceu R\$ 38,5 bilhões, de R\$ 1.236,5 bilhões para R\$ 1.275,1 bilhões, enquanto que a dívida pública externa (DPFe) foi de R\$ 108,9 bilhões para R\$ 132,5 bilhões.
  56. O aumento da DPMFi decorreu principalmente da apropriação de R\$ 155,8 bilhões de juros, porquanto houve resgate líquido (sem contar a colocação direta) de R\$ 138,1 bilhões. Destaca-se, em dezembro, a emissão de títulos para integralizar cotas do Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização pelo FSB, no valor total de R\$ 14,24 bilhões, decompostos tendo em conta o perfil da dívida mobiliária em mercado.
  57. O aumento da DPFe, de R\$ 23,6 bilhões, deveu-se em maior parte à depreciação do real. A variação cambial positiva de R\$ 29,2 bilhões foi 3,3 vezes maior que os juros apropriados por competência e maior que a variação nominal da dívida externa, pois houve R\$ 14,4 bilhões de resgate líquido.
  58. Os resgates da DPMFi foram de R\$ 357 bilhões e decrescentes no ano (R\$ 154,6 bilhões, R\$ 116,3 bilhões e R\$ 86 bilhões no 1º, 2º e 3º quadrimestres) e as emissões, incluindo colocações diretas, de R\$ 239,7 bilhões (R\$ 100 bilhões, R\$ 67,2 bilhões e R\$ 72,5 bilhões, nos mesmos períodos).
  59. A participação da DPFe, que era de 8,1% no final de 2007, subiu para 10,4% em dezembro de 2008. Esse percentual não é preocupante para a gestão da dívida externa, porque os ativos líquidos em moeda estrangeira no Banco Central<sup>5</sup>, no final de 2008, de R\$ 482,7 bilhões (eram R\$ 320,4 bilhões no final de 2007) são mais de 3,5 vezes o montante da dívida pública externa.
  60. Por outro lado, a manutenção desses ativos tem custo, que deixou de ser explicitado nos demonstrativos do Banco Central porque cabe ao Tesouro, a partir da Lei 11.803/08, de 5/11, e o Tesouro não presta esta informação no Relatório em tela. Esse custo pode ser avaliado pela diferença entre as taxas de juros básica interna e a de remuneração externa (incidente sobre os ativos em moeda estrangeira). De fato, a taxa Selic, que remunera as operações compromissadas desenvolvidas pelo Banco Central, é bem superior às taxas de remuneração das reservas internacionais (Selic de 10,25% a.a. e taxa paga, por exemplo, nos *Federal Funds/Federal Reserve* de entre 0% e 0,25% em dezembro de 2008 – antes, 4,25% a.a., em dezembro de 2007).
  61. No tocante à estratégia de financiamento da DPF expressa no Plano Anual de Financiamento - PAF 2008, após sua revisão, tem por objetivos “minimizar os custos de financiamento no longo prazo, assegurando a manutenção de níveis prudentes de risco e contribuindo para o bom funcionamento do mercado de títulos públicos”. Planeja-se para tanto, o alongamento do prazo médio da dívida pública e a diminuição do percentual vencendo em 12 meses; a substituição gradual dos títulos remunerados pela Selic e pela variação cambial por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preços; o aperfeiçoamento do perfil do passivo externo, por meio de emissões de títulos com prazos de referência (*benchmarks*), programa de resgate antecipado e operações estruturadas; incentivo ao desenvolvimento das estruturas a termo de taxas de juros para os títulos públicos nos mercados interno e externo; e a ampliação da base de

<sup>5</sup> Ver Balanço Patrimonial do Banco Central referente ao exercício de 2008.

investidores. Esses objetivos e estratégia têm sido constantes nos planos de financiamento.

62. Os resultados esperados, ao final de 2008, se traduzem quantitativamente nos limites inferiores e superiores revistos em agosto, apresentados na Tabela abaixo, que traz também os valores alcançados ao final do exercício.

**RESULTADOS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL - DPF, 2007-2008**

(Estoques em R\$ bilhões)

Indicadores	Dez/07	PAF-2008		PAF-2008 Revisão		Abr/08	Ago/08	Dez/08
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo			
Estoque em Mercado	1.333,8	1480	1540	1360	1420	1.318,3 <sup>(1)</sup>	1.319,5 <sup>(2)</sup>	1.397,3 <sup>(3)</sup>
Prazo Médio (meses)	39,2	42	46	42	46	41,7	42,7	42,0
% vincendo em 12 meses	28,2	24	27	24	27	25,4	23,4	25,4
<b>Composição do Estoque (%)</b>								
Prefixados	35,1	35	40	29	32	32,2	29,9	29,9
Índice de Preços	24,1	25	29	25	29	25,5	27,0	26,6
Selic	30,7	25	30	31	34	32,7	34,2	32,4
Câmbio	8,2	7	9	7	9	7,6	7,2	9,7
TR e outros	1,9	1	3	1	3	2,0	1,6	1,4

Fonte: Plano Anual de Financiamento 2008 - STN e Comunicado de Agosto 2008 (Revisão); Relatório Anual da Dívida 2008 - STN; Relatório Mensal da Dívida Pública Federal - Abril e Agosto 2008/STN.

<sup>(1)</sup> Valor constante do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de abril/08. No Relatório de Cumprimento de Metas do 1º Quadrimestre de 2008 constam R\$ 1.330,4 bilhões. Demais indicadores de abril/08 correspondem ao valor da tabela.

<sup>(2)</sup> Valor constante do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de agosto/08. No Relatório de Cumprimento de Metas do 2º Quadrimestre de 2008 constam R\$ 1.331,6 bilhões. Demais indicadores de agosto/08 correspondem ao valor da tabela.

<sup>(3)</sup> Valor constante do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal de dezembro/08. No Relatório de Cumprimento de Metas do 3º Quadrimestre de 2008 constam R\$ 1.407,6 bilhões. Demais indicadores de dezembro/08 correspondem ao valor da tabela.

63. Observa-se que todos os indicadores de composição da dívida se enquadraram no intervalo previsto no PAF-2008, com exceção da percentagem do estoque indexado ao câmbio, ficando acima do máximo. Entretanto, a participação dos títulos indexados à Selic subiu de 2007 para 2008 e o teto dessa participação no PAF teve que ser revisto em agosto. Em 2008, a Selic aumentou 2,5 p.p., de 11,25% a.a. para 13,75% a.a., contrariamente ao que havia ocorrido em 2007: queda da Selic de 2,0 p.p., de 13,25% a.a. para 11,25% a.a..

64. Como consequência da elevação da Selic em 2008, a estratégia de prosseguir com aumentos da participação de títulos prefixados e de diminuir a dos títulos indexados à taxa de juros sofreu um revés, que se refletiu na revisão supracitada do PAF, culminando com a queda, em relação a dezembro de 2007, da parcela relativa aos títulos prefixados, e crescimento da relativa a títulos selicados. Também em decorrência da depreciação do real no último trimestre de 2008, os títulos indexados ao câmbio aumentaram e superaram seu limite de participação na composição do estoque da dívida.

65. Com relação ao alongamento do perfil da dívida, os resultados são positivos, porém modestos - o prazo médio aumentou 2,8 meses e o % vincendo em 12 meses diminuiu 2,8 p.p.. No tocante ao prazo médio, o Tesouro teve que se contentar com a meta mínima que foi fixada no PAF.



## VII - PARÂMETROS

66. A Tabela abaixo mostra como evoluíram os principais parâmetros que constaram do projeto e da lei orçamentária e que balizaram os sucessivos decretos de programação.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2007-2008 <sup>(1)</sup>								
Variável/indicador	2007	2008						
	Realizado	LDO 2008	Orçamento 2008 (Congresso)	Decreto 6.439/08 1º Aval LDO 2009	Decreto 6.468/08 2º Aval 1º Quadr.	Decretos 6.519 e 6.589/08 3º e 4º <sup>(2)</sup> Aval PLO 2009	Decreto 6.671/08 5º Aval Atual PLO 2009	Realizado
<b>Produto e Crescimento</b>								
PIB nominal (R\$ bilhões)	2.597,611	2.765,626	2.806,571	2.837,936	2.848,758	2.883,041	2.880,150	2.889,718
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	9,61	9,45	9,95	10,91	9,67	10,99	12,56	11,25
Crescimento real do PIB (% a.a.)	5,65	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,03	5,09
<b>Preços e Câmbio</b>								
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	3,75	4,24	4,76	5,63	6,03	5,70	7,17	5,86
Inflação IGP-DI (% a.a.)	7,90	...	4,68	5,65	6,28	11,41	10,95	9,11
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	5,09	3,97	7,73	8,57	9,20	11,84	11,47	11,24
Inflação IPCA (% a.a.)	4,46	4,50	4,20	4,50	4,74	6,40	6,40	5,90
Inflação IPCA médio (% a.a.)	3,64	...	4,37	4,64	4,97	5,79	5,73	5,68
Inflação INPC (% a.a.)	5,16	...	4,10	4,34	4,99	6,83	6,84	6,48
IER (% a.a.)	4,29	...	5,88	6,41	6,88	8,52	8,31	8,18
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	1,79	2,23	1,80	1,77	1,73	1,65	2,08	2,39
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,95	...	1,78	1,72	1,71	1,66	1,79	1,83
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	72,09	...	90,00	100,67	110,86	114,17	101,06	96,51
<b>Salários e Massa Salarial</b>								
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) <sup>(3)</sup>	3,30	3,52	4,60	4,97	4,97	4,97	4,97	4,97
Salário Mínimo (R\$)	380,00	404,77	412,42	415,00	415,00	415,00	415,00	415,00
Reajuste do salário mínimo (%)	8,57	6,52	8,53	9,21	9,21	9,21	9,21	9,21
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	3,30	3,52	4,60	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Massa salarial (variação média %)	11,32	12,88	11,25	12,59	14,69	15,93	14,70	16,44
<b>Dívida Pública e Juros</b>								
Selic fim de período (% a.a.)	11,18	...	10,50	11,25	...	14,07	13,75	13,66
Selic média acumulada (% a.a.)	11,88	11,02	11,00	11,34	12,28	12,45	12,50	12,48
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	7,10	6,24	6,53	6,54	7,20	5,69	5,73	6,21
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,50	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25	6,25
<b>Indicadores Fiscais em % do PIB</b>								
Resultado Primário Consolidado	3,91	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80	4,08
Resultado Primário Governo Central	2,75	2,85	2,85	2,85	2,85	2,85	2,85	2,95
Resultado Primário Estatais Federais	0,46	0,65	0,75	0,65	0,65	0,65	0,65	0,49
Resultado Primário Governos Regionais	1,15	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	1,13
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(6,14)	(5,29)	...	...	...	(5,84)	(5,84)	(5,62)
Juros Nominais Governo Central	(4,42)	...	...	...	...	(3,61)	(3,61)	(3,22)
Resultado Nominal Consolidado	(2,23)	(1,49)	...	...	...	(2,04)	(2,04)	(1,53)
Dívida líquida (% do PIB)	42,03	41,40	42,00	40,90	...	40,80	40,80	36,00
<b>Outros Indicadores</b>								
Bebidas: quantidade (variação %)	5,46	...	5,37	5,50	7,44 <sup>(4)</sup>	2,10	1,82	0,43
Fumo: quantidade (variação %)	(2,15)	...	0,00	(2,00)	(1,00) <sup>(4)</sup>	(2,00)	(1,73)	(5,70)
Veículos: quantidade (variação %)	24,31	...	17,50	20,01	32,83	25,00	24,00	11,85
Veículos: preço (variação %)	1,44	...	3,11	4,10	3,73 <sup>(4)</sup>	3,66	3,00	2,78
Importação sem combustível (variação %)	32,03	...	17,61	24,71	18,49 <sup>(4)</sup>	32,15	41,50	41,04

Fonte: LOA 2008; LDO 2008; LDO 2009; PLO 2009; IBGE; RFB (MF); SPE (MF); Banco Central do Brasil; decretos citados; Relatórios de Avaliação Orçamentária de 2008; Relatórios do Comitê de Receitas de 2008 e 2009. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Valores em itálico estimados pelos autores.

<sup>(2)</sup> Apenas o preço do barril de petróleo difere da 4ª Avaliação para a 3ª e para o PLO 2009. Na 3ª Avaliação e no PLO 2009 é estimado em R\$ 125,28.

<sup>(3)</sup> Período entre dois reajustes consecutivos.

<sup>(4)</sup> Variações no período de maio a dezembro de 2008.



67. Observa-se, em particular, o crescimento do PIB previsto em 5% na LDO e na lei orçamentária, mantido nesse patamar em todas as Avaliações, que praticamente se realizou como esperado. A diferença nominal do PIB, da LDO e da lei, e para as sucessivas avaliações deve-se à revisão pelo IBGE do crescimento real do PIB em 2006 e 2007 (antes, 5,42%), bem como a preços mais altos que o previsto.
68. A inflação, medida pelo IPCA (5,9%), ficou acima do centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Entretanto, chama a atenção a variação do IGP-di em 2008, de 9,1%, refletindo em parte o comportamento do câmbio. Preços afetam positivamente a maior parte das receitas federais.
69. O câmbio, por sua vez, ficou em média (R\$ 1,83 por US\$), quase 2%, e mais de 3%, respectivamente, acima da hipótese subjacente ao orçamento e ao primeiro decreto de contingenciamento, embora em fim de período tenha se desviado em mais de 33% do parâmetro usado nas previsões. Taxas de câmbio média e de dezembro de 2008 efetivamente observadas ficaram acima de quaisquer projeções do decorrer da execução orçamentária. Note-se que a divergência quanto ao câmbio de fim de período afetou fortemente receitas do último trimestre de 2008, quando a atividade econômica entrava em recessão, e ainda os ativos públicos externos computados na dívida líquida.
70. Algo parecido ocorreu com os juros básicos, que ficaram acima do previsto no orçamento e no Decreto 6.439/08, face ao que parecia aquecimento excessivo da economia, porém, abaixo das previsões das duas últimas avaliações. A taxa Selic em fim de período foi de quase 13,7%, e na média, realizou-se perto de 12,5%. Na lei orçamentária as hipóteses eram de, respectivamente, 10,5% e 11%. Notável, por outro lado, é que os juros reais acumulados em 12 meses terminaram o ano em 6,2%, abaixo do projetado no orçamento e do primeiro, mas acima dos demais decretos de programação financeira que se seguiram.
71. Destaca-se o expressivo crescimento observado da massa salarial, de 16,4%, acima dos 11,25% previstos na lei orçamentária, e acima de todas as consecutivas projeções, crescentes no decorrer do ano. Tal percentual decorre da maior formalização dos contratos de trabalho e tem sido o fator explicativo para a excelente arrecadação das contribuições previdenciárias e o imposto de renda na fonte sobre os rendimentos do trabalho, não obstante a crise.
72. O preço médio do petróleo tipo Brent ficou pouco acima da expectativa da lei orçamentária, mas abaixo de todas as previsões de avaliações e decretos de programação financeira do exercício.
73. O resultado primário que deveria ser alcançado segundo a LDO, de 3,8% do PIB, foi superado amplamente, por razões já citadas, sendo a excelente arrecadação a principal. A queda acentuada na dívida líquida, de mais de 6 p.p. do PIB, deveu-se a esse resultado e ao aumento do PIB e do câmbio, já que a taxa de juros subiu em 2008.

#### **VIII – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E PPI**

74. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) previa, para a União, despesas de R\$ 45,1 bilhões de investimentos em 2008, dos quais R\$ 18 bilhões com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (sendo R\$ 13,8 bilhões de dotações do PPI), conforme a Tabela seguinte.



## PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

(Em R\$)

Função	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago		
				do Exercício	de Restos a Pagar	Total
<i>PAC EXCETO PPI</i>						
05 - DEFESA NACIONAL	132.460.000,00	21.000.000,00	21.000.000,00	21.000.000,00	0,00	21.000.000,00
06 - SEGURANCA PUBLICA	0,00	126.698.835,55	0,00	26.692.640,40	0,00	26.692.640,40
10 - SAUDE	1.035.500.003,00	979.766.173,05	979.766.173,05	5.955.432,05	97.589.703,95	103.545.136,00
15 - URBANISMO	1.029.057.827,00	974.544.791,71	974.544.791,71	411.213.703,39	872.310.702,03	1.283.524.405,42
16 - HABITACAO	480.000.000,00	277.225.060,09	277.225.060,09	59.197.088,29	289.341.603,44	348.538.691,73
17 - SANEAMENTO	771.160.082,00	767.043.039,16	767.043.039,16	234.067.266,55	1.028.630.165,58	1.262.697.432,13
18 - GESTAO AMBIENTAL	23.868.000,00	23.867.846,00	23.867.846,00	101.926,92	64.289.733,08	64.391.660,00
20 - AGRICULTURA	201.828.921,00	153.255.310,33	153.255.310,33	29.398.297,52	71.124.671,64	100.522.969,16
25 - ENERGIA	22.815.415,00	10.803.413,47	10.823.611,87	10.589.266,45	0,00	10.589.266,45
26 - TRANSPORTE	1.350.288.902,00	496.257.640,85	496.257.640,85	61.676.323,68	277.889.851,81	339.566.175,49
<i>Subtotal PAC exceto PPI</i>	<i>5.046.979.150,00</i>	<i>3.830.462.110,21</i>	<i>3.703.783.473,06</i>	<i>859.891.945,25</i>	<i>2.701.176.431,53</i>	<i>3.561.068.376,78</i>
<i>PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS - PPI</i>						
05 - DEFESA NACIONAL	57.000.000,00	57.000.000,00	57.000.000,00	57.000.000,00	0,00	57.000.000,00
15 - URBANISMO	611.942.533,00	611.545.737,40	611.545.737,40	95.954.571,74	265.638.121,32	361.592.693,06
16 - HABITACAO	724.389.899,00	724.383.847,38	724.383.847,38	92.155.375,38	101.384.153,45	193.539.528,83
17 - SANEAMENTO	939.448.465,00	938.644.041,23	938.644.041,23	229.089.095,04	6.867.137,85	235.956.232,89
18 - GESTAO AMBIENTAL	2.346.634.964,00	2.264.246.533,71	2.264.246.533,71	284.399.725,80	554.266.049,71	838.665.775,51
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,00	0,00	0,00	0,00	6.629.824,79	6.629.824,79
20 - AGRICULTURA	357.988.820,00	355.932.155,59	355.932.155,59	97.833.881,41	275.482.278,48	373.316.159,89
22 - INDUSTRIA	0,00	0,00	0,00	0,00	9.590.619,87	9.590.619,87
25 - ENERGIA	0,00	0,00	0,00	0,00	40.593.499,92	40.593.499,92
26 - TRANSPORTE	8.784.065.246,00	8.335.553.230,83	8.335.553.230,83	2.111.227.704,43	3.597.887.915,37	5.709.115.619,80
<i>Subtotal PPI</i>	<i>13.821.469.927,00</i>	<i>13.287.305.546,14</i>	<i>13.287.305.546,14</i>	<i>2.967.660.353,80</i>	<i>4.858.339.600,76</i>	<i>7.825.999.954,56</i>
<b>TOTAL</b>	<b>18.868.449.077,00</b>	<b>17.117.767.656,35</b>	<b>16.991.089.019,20</b>	<b>3.827.552.299,05</b>	<b>7.559.516.032,29</b>	<b>11.387.068.331,34</b>

75. Foram empenhados em 2008 R\$ 17,1 bilhões das dotações do PAC do exercício, dos quais R\$ 13,3 bilhões constantes do PPI.

76. O desembolso financeiro com ambos os programas, no entanto, foi bem mais modesto: R\$ 3,8 bilhões (85% do pago em 2007 relativamente a dotações do orçamento daquele exercício<sup>6</sup>). Outros R\$ 7,6 bilhões se referem a restos a pagar de outros exercícios. Somados os pagamentos, a execução do PAC supera nominalmente em 30% o realizado em 2007, mas representa apenas 60% da previsão orçamentária.

<sup>6</sup> Ver, a propósito, em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>, Nota Técnica 5/2008.